

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 21, de 2006, que *dá nova redação ao inciso V do § 3° do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos.*

RELATOR: Senador **MARCO MACIEL**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição n° 21, de 2006, que tem como primeiro signatário o Senador Paulo Paim, modifica a redação do inciso V do § 3° do art. 14 da Constituição Federal, para permitir a candidatura avulsa, ou seja, de pessoas não filiadas a partido político.

Segundo os autores, a mudança é necessária para enfrentar a crise política e ética do Brasil, cujas raízes, segundo eles, assentam no monopólio da representação política nas mãos dos partidos políticos, dos grupos que dominam as máquinas partidárias, grupos oligárquicos que se formam em todos os partidos, independentemente de inclinações políticas ou ideológicas.

Acrescentam que a exigência de filiação partidária para candidatura a cargos eletivos impede que surjam candidaturas de grupos representativos da sociedade, como o movimento feminista, o movimento negro, o dos aposentados, o dos indígenas, para citar apenas alguns. Argumentam ainda que o Brasil vive uma contradição, porque necessita de maior participação política, para consolidar a democracia, mas cerca o processo político de restrições legais e burocráticas que acabam por limitar essa participação.

Relatam que outros países, como Itália, Estados Unidos, Israel, permitem a candidatura avulsa, não apenas para mandatos parlamentares, mas até para a presidência do país, como é o caso dos Estados Unidos. Argumentam ainda que essa flexibilidade auxilia os sistemas políticos, ao permitir uma maior participação da sociedade e uma maior aproximação da sociedade civil com a sociedade política.

Por fim, assinalam que a proposta se configura como um passo importante de uma verdadeira reforma política, “que tenha como norte não apenas o reforço da governabilidade, mas ~~as aberturas à participação cidadã na ainda nascente~~ abertura à participação cidadã na ainda nascente democracia brasileira”.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão examinar a matéria quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito, nos termos dos artigos. 101, I, e 356 do Regimento Interno do Senado Federal.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2006, de autoria do Senador Paulo Paim e outras senhoras Senadoras e senhores Senadores, conforma-se aos requisitos de juridicidade e boa técnica legislativa e não incide em inconstitucionalidade, pois atende a todas as exigências estabelecidas no art. 60 da Constituição Federal.

Quanto ao mérito, os argumentos apresentados para justificar a necessidade e importância da proposição para a atividade política do País são discutidos a seguir.

Segundo os autores, a crise política e ética do Brasil tem suas raízes no monopólio da representação política nas mãos dos partidos políticos, dominados, em grande parte, por grupos oligárquicos. Tal situação pode ser solucionada não pela aceitação da candidatura avulsa, mas por um movimento de fortalecimento dos partidos, de estímulo à maior participação dos cidadãos na vida pública, e para isso os partidos dispõem de instrumentos que podem ser acionados, tanto nas campanhas eleitorais, como fora delas.

Ao determinar a filiação a partido político como condição para o cidadão postular uma candidatura a qualquer cargo eletivo, além de outros requisitos (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral e idade mínima definida para os diversos cargos), a Constituição Federal está afirmando a importância dos partidos políticos para a atividade político-partidária. Assim, para se candidatar, o cidadão deve estar filiado a um partido político, cuja disciplina deverá orientar seu desempenho parlamentar, depois de eleito.

A importância do partido para a atividade política se evidencia também no capítulo que a Constituição Federal dedica aos partidos políticos (capítulo V do título II) e que consagra o princípio da autonomia dos partidos políticos. Inscrita no *caput* do art. 17, essa autonomia se caracteriza pela liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos que o dispositivo enumera em seus incisos de I a IV: caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral; funcionamento de acordo com a lei.

Entre os mais importantes princípios que servem de orientação para a organização e o funcionamento dos partidos políticos estão os que lhes conferem ampla liberdade de organização e funcionamento, por sinal

a mais ampla de que se tem registro na história brasileira (conforme disciplina o art. 17, *caput*), e a determinação de que os partidos políticos gozam de autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, devendo estabelecer, em seus estatutos, normas de fidelidade e disciplina partidárias (§ 1º do art. 17).

Outro argumento apresentado pelos autores é o de que a exigência de filiação partidária para candidatura a cargos eletivos impede o surgimento de candidaturas de movimentos sociais, como o feminista, o dos aposentados, o dos indígenas. O argumento não se sustenta, porque os partidos, dotados de autonomia pela Constituição Federal, podem acolher candidaturas de representantes dos mais variados movimentos sociais (desde que suas propostas e programas se enquadrem no programa do partido), como de fato têm acolhido, e disso temos exemplos por demais conhecidos.

Finalmente, o fato de outros países adotarem a candidatura avulsa pouco acrescenta à argumentação. Com efeito, a realidade social e política brasileira possui especificidades que devem ser tratadas de modo diferente, e não a partir de soluções vindas de fora. Ademais, o diagnóstico de enfraquecimento dos partidos políticos revela a necessidade de se fortalecer o seu papel, e não de esvaziá-los. Partidos fracos geram problemas de governabilidade, na proporção em que, para o Poder Executivo, fica mais difícil construir uma base de apoio no Congresso, o que gera a necessidade de confirmação em acordos individuais com parlamentares, muitas vezes envolvendo instrumentos necessários a campanhas eleitorais, como nomeações e a aprovação de emendas ao orçamento.

A fraqueza partidária também dificulta, para o eleitor, a identificação de lideranças e programas que contenham ~~um-certo~~ certo grau de coerência e permanência. Em lugar disso, os eleitores percebem uma grande movimentação de políticos de um ponto a outro do espectro partidário, desde o momento da eleição. Tal situação acaba por enfraquecer a legitimidade da atividade político-partidária, porque os eleitores percebem que o voto dado ao candidato de um partido pode favorecer candidatos de outro partido, como ocorre nas coligações partidárias, ou, pior, aumentar a representação de outro partido, após a

migração partidária pós-eleitoral. A instituição da candidatura avulsa a cargo eletivo, portanto, não se afigura como o melhor caminho para a solução dos problemas apontados.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2006, e, quanto ao mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador Marco Maciel, Relator